

**Andmekaitse Inspeksiooni peadirektori seisukohad  
uue andmekaitseõiguse kontseptsiooni asjus  
(koostatud Justiitsministeeriumis 27.04.2017)**

## Sisukord

1.	Direktiivi ja üldmääruse kohaldamisala piiritlemine (kontseptsiooni 3. ptk).....	2
1.1.	Direktiivi kohaldamine riiklikus järelevalves, korrakaitsetes meetmetes.....	2
1.2.	Direktiivi kohaldamine haldusjärelevalves.....	3
1.3.	Direktiivi ja üldmääruse kohaldamine loamenetlustes ja eraõiguslike isikute ennetuslikus tegevuses.....	3
1.4.	Direktiivi ja üldmääruse kohaldamine kohtutes.....	3
1.5.	Üldmääruse kohaldamine kriisireguleerimises .....	3
2.	Trahv ja sunniraha (kontseptsiooni ptk. 5.5).....	4
3.	Tööõiguslikud erinormid (kontseptsiooni ptk. 5.6) .....	5
4.	Lapse nõusolek infoühiskonnateenuse kasutamise raames (kontseptsiooni ptk. 5.8).....	6
5.	Erandid üldmäärusest (kontseptsiooni p 5.9) .....	7
6.	Muudatused avaliku sektori registrites (kontseptsiooni ptk. 5.10) .....	7
6.1.	Andmetöötuse õiguslikud alused .....	7
6.2.	Omavalitsuste andmekogud.....	8
6.3.	Avaliku sektori andmete riskasutus andmekogude põhimäärustes .....	9
6.4.	Lausandmetöötlus korrakaitsetes .....	9
6.5.	Andmetöötlus poliitikakujundamiseks.....	9
6.6.	„Andmejälgija“ .....	9
6.7.	Andmekaitsest mõjuhinnangust loobumine.....	10
7.	Andmekaitse Inspeksiooni tegevus (kontseptsiooni p. 5.12) .....	10
7.1.	Rakenduskulud .....	10
7.2.	Inspeksiooni uurimisvolitused .....	11
7.3.	Inspeksiooni toimingute vaidlustamine .....	12
7.4.	Teenistusliku järelevalve piirid inspeksiooni üle.....	12

# 1. Direktiivi ja üldmääruse kohaldamisala piiritlemine (kontseptsiooni 3. ptk).

## 1.1. Direktiivi kohaldamine riiklikus järelevalves, korrakaitsealistes meetmetes

Kontseptsioonis on jõutud järeldusele, et kohaldamisala piiritleda tuleks selle alusel, kas viiakse läbi:

- a) riiklikku järelevalvemenetlust (kohaldub andmekaitse üldmäärus 2016/679) või
- b) süüteomenetlust (kohaldub õiguskaitsevaldkonna andmekaitse direktiiv 2016/680).

Peaaug sellist järeldust küsitavaks:

- esiteks ei näi see vastavat direktiivi sisule. Direktiivi kohaldatakse (vt art 1) tegevusele, mille eesmärk on süütegude tõkestamine, uurimine, avastamine, nende eest vastutusele võtmine või kriminaalkaristuse täitmisele pööramine, sh avalikku julgeolekut ähvardavate ohtude eest kaitsmine ja nende ennetamine. Direktiivi kohaldamisala selgitab eeskätt põhjenduspunkt 12, mis selgesti hõlmab ka ohuennetust – süütegude ärahoidmist ja ärahoidmiseks valmisolekut;
- teiseks tekitab see rakendamisel arusaamatusi. Tihti on haldusorgani järelevalveline tegevus (uurimine, ettekirjutus, haldussund) ning süütegude (eriti väärtegude) uurimine ja nende eest karistamine läbi põimunud.

Eestis toimub süütegude tõkestamine/ennetamine Korrakaitseaseaduse alusel. Seega riiklik järelevalve, mille eesmärk on välja selgitada süütegu või selle toimepanemise oht või seda tõkestada/lõpetada (nt ettekirjutusega), peaks alluma direktiivile. Sh nt avaliku ruumi paigutatud valvekaamerad [KorS § 34](#) alusel, Päästeametite tegevus suitsuandurite paigaldamisel kontrollimisel jne.

Korrakaitseasutused reageerivadki väärteokahtluse korral tihti mitte väärteoasja algatamisega, vaid korrakaitsealistes meetmetes rakendamise rikkumise avastamiseks, uurimiseks, tõkestamiseks. Tõkestamiseks tehakse ettekirjutus.

Direktiivi pp 12 selgitab, et direktiivi kohaldatakse ka siis, kus politsei teeb toiminguid olukorras, kus pole veel teada, kas tegemist on süüteoga, nt tagab korda suurüritustel, demonstratsioonidel. Seega kui korrakaitseorgan alustab järelevalvet ja rakendab korrakaitsemeetmeid, teadmata, kas avastatakse süüteoks kvalifitseeruvaid rikkumisi, siis selline tegevus peaks ikkagi alluma direktiivile.

Samas võivad korrakaitseorganid KorS alusel tegeleda ka selliste korrarikkumistega, mis ei kvalifitseeru süüteoks või mis kvalifitseeruvad süüteoks vaid piiratud juhtudel.

Näiteks võib tuua elektroonilise otseturustuse reeglite rikkumise. Varasem väärteokoosseis kustutati Elektroonilise side seadusest (§ 184<sup>2</sup>). Vaid osadel juhtudel võib otseturustuse reeglite rikkumine olla samaaegselt ka isikuandmete töötlemise reeglite rikkumine. Siis võivad kõne alla tulla täna kehtiva Isikuandmete kaitse seaduse väärteokoosseisud. Need hõlmavad aga üksnes tuvastatavate füüsiliste isikute andmete väärkasutamist. Seevastu otseturustuse reeglid kaitsevad ka juriidiliste isikute kontaktandmeid ning konkreetse isikuga seostatamata kontaktandmeid.

Kuid see, kas otseturustuse reeglite rikkumine Elektroonilise side seaduse mõttes võib ühtlasi kvalifitseeruda isikuandmete kaitse alaseks väärteoks või mitte, ei ole järelevalvemenetluse alustamisel tavaliselt selge.

Seetõttu peaks direktiivi pp. 12 põhjal ka sellised korrakaitsemeetmetes rakendamised olukorras, kus potentsiaalselt võib olla olnud või tulevikus aset leida süütegu, paigutatama direktiivi kohaldamisalasse.

Praktilisest vaatenurgast oleks kõige mõistlikum allutada kogu KorSi alla kuuluv tegevus direktiivile. Vähem segadust tekitavam nii seaduse rakendajatele kui inimestele, kelle andmeid töödeldakse, kui kogu sunni- ja karistustegevuse kompleks oleks allutatud ühesugustele andmekaitsereeglitele.

## 1.2. Direktiivi kohaldamine haldusjärelvalves

Andmekaitse-alased rikkumised avalikus sektoris on süüteod või võivad sisaldada süütegu. Kuigi rikkumine võib olla täpselt ühesugune, on vahe erasektoriga selles, et andmetöötlejat kui institutsiooni (riiki ega omavalitsust ega tema asutust) ei saa väärtteovastutusele võtta, küll aga personaalselt andmetöötleja ametnikku/töötajat.

Ka avaliku sektori andmekaitsealaseid rikkumisi võib menetleda järelvalve korras – nimelt haldusjärelvalves. Vabariigi Valitsuse seaduses ettenähtud haldusjärelvalve meetmed on andmekaitse alal üldiselt ühtelangevad KorS-i meetmetega riiklikus järelvalves.

Üldmäärus ei erista andmekaitseasutuse menetluspädevuse (s.t. parandusvolituste) osas avalikku ja erasektorit. Erandiks on vaid avaliku sektori asutuse trahvimise võimalikkus ja määrad (art 83 (7)). See ei välista iseenesest aga ametniku/töötaja personaalvastutust.

Seetõttu peaks ka haldusjärelvalve olema direktiivi kohaldamisalas analoogselt riikliku järelvalvega.

Tuletan ühtlasi meelde, et Riigikohtu kitsendava tõlgenduse tõttu haldusjärelvalve piiridest vajavad haldusjärelvalve sätted ülevaatamist.

## 1.3. Direktiivi ja üldmääruse kohaldamine loamenetlustes ja eraõiguslike isikute ennetuslikus tegevuses

Direktiivi pp.-st 11 tuleneb, et direktiivi kohaldatakse ka neile, kes täidavad seadusest tulenevat kohustust süütegude avastamisele-ennetamisele suunatud tegevuses. Selliseks näiteks on:

- a) rahapesu ja terrorismi tõkestamise seadusega eraõiguslikele isikutele pandud kohustused,
- b) majutus- ja lennundusettevõttele pandud kohustus andmeid säilitada ja edastada.

Kõikvõimalikele loamenetlustele kohaldub aga üldmäärus. Sõiduki tehnoülevaatus on loamenetlus üldmääruse kohaldamisalas, Maanteeameti järelvalve tehnoülevaatuspunktis on aga direktiivi kohaldamisalas.

## 1.4. Direktiivi ja üldmääruse kohaldamine kohtutes

Kui kohus arutab süütegusid, kohaldub direktiiv, kui tsiviilasju, siis üldmäärus. Kui halduskohus arutab KorS alusel rakendatud meetmeid, kohaldub üldmäärus, sest halduskohtu tegevus pole suunatud süüteo menetlemisele, vaid haldusorgani tegevuse seaduslikkuse kontrollimisele.

## 1.5. Üldmääruse kohaldamine kriisireguleerimises

Asutuste tegevuse eesmärk pole süütegude uurimine/ennetamine, kui ta korraldab päästetöid loodusõnnetuste korral, tõkestab nakkushaigusi, sh loomataude. Seega kohaldub üldmäärus.

## 2. Trahv ja sunniraha (kontseptsiooni ptk. 5.5)

Kontseptsioonis on trahvide osas selgitatud, et ka edaspidi jääb Andmekaitse Inspeksioonile rikkumise korral kolm võimalust nagu seni:

- 1) ettekirjutus (korraldus), millele võib eiramisel korral järgneda sundiv haldustrahv, millele kohaldatakse üldmääruses sätestamata osas Eesti õiguse sunniraha sätteid (vaidluste vältimiseks oleks mõistlik rakendusnormis viidata, et sunniraha ülempiir tuleneb üldmäärust);
- 2) karistav haldustrahv;
- 3) kahe eelmise reageerimisviisi kombineerimine.

See lähenemisviis on mõistlik, kuid lahendamist vajab karistava haldustrahviga seonduv.

Üldmääruse pp. 151 osutab selgesti, et vaid kahes liikmesriigis paigutatakse haldustrahvid karistusõiguse alla (Taanis kriminaal- ja Eestis väärteoõigusesse). Ülejäänud liikmesriikides on haldustrahv seega haldusõiguslik sanktsioon, mis tagab lihtsama, kiirema ja tõhusama reageerimise.

Andmetöötajad, kes panevad toime andmekaitsealaseid rikkumisi, on üldjuhul juriidilised isikud. Sageli pannakse rikkumine toime selleks, et saada ärilist konkurentsieelist.

Rikkumise fakt võib olla ilmne ja selle seos (sellest kasu saanud) juriidilise isikuga võib olla ilmne. Juriidilise isiku väärteovastutuse kohaldamine on aga menetlusreeglite tõttu tegelikus elus sageli võimatu. Väärteomenetlus on üldse ja juriidilise isiku väärteomenetlus eriti aeganõudev, kulukas ja ebatõhus:

- a) vaatamata rikkumise faktile ja juriidilise isikuga seose faktile on tegelikus elus väga raske tõendada karistusõiguslikku seost KarS § 14 lg 1 alusel („*Juriidiline isik vastutab seaduses sätestatud juhtudel teo eest, mis on toime pandud tema organi, selle liikme, juhtivtöötaja või pädeva esindaja poolt juriidilise isiku huvides.*“). Kui juriidilise isiku sisemine töökorraldus on läbipaistmatu (teadlikud rikkujad soovivadki läbipaistmatust), siis on selliste seoste tõendamine sama hästi kui võimatu. Seetõttu on ilmne põhjus arvata, et haldustrahvide kohaldamine väärteokaristuse kujul ei vasta üldmääruse nõudele, et trahvi määramine oleks igal üksikul juhul tõhus (art 83 lg 1 ja 9);
- b) kui inspeksioon määrab haldustrahvi üldmääruse haldustrahvi tähenduses, on see õigusvastane, sest üldmääruse sissejuhatus ja põhitekst on omavahel vastuolus. Pp 151 kohaselt määrab haldustrahvi asemel Eestis andmekaitseasutus väärteokaristuse ning Taanis määrab kohus kriminaalkaristuse. Art. 83 lg 9 peab silmas aga vaid Taani mudelit: kui liikmesriigi õiguses pole haldustrahve, algatab andmekaitseasutus trahvimenetluse ning kohus otsustab trahvimise. Inspeksioonil pole seetõttu õigust trahvi määramise üle otsustada;
- c) ülekuulamisnõude tõttu on väärteoasi tülikam ka menetlusalusele ettevõtjale. Haldusmenetluses saab ettevõtja suhelda ametiasutustega kirjalikult/elektroniliselt,

väärteoasjas tuleb aga ilmuda füüsiliselt kohale. Muuhulgas on see eriti koormav neile ettevõtjatele, kelle kõik juhatuse liikmed elavad väljaspool Eestit;

- d) väärteomenetluses ettenähtud 2-aastane aegumistähtaeg on keerulisemate asjade puhul ning pahatahtliku venitamise korral liiga lühike;
- e) konkurentsioiguse alal pannakse Euroopa Komisjoni ettepaneku kohaselt ka neile liikmesriikidele, kel veel pole haldustrahve, kohustus need kehtestada.

Seetõttu soovitan tungivalt haldustrahvi Eesti õigusse üle võtta haldusmenetlusliku meetmena kas üldiselt või vähemalt nendes valdkondades, kus Euroopa Liidu õigus seda normib (lisaks andmekaitsele ka nt. konkurentsioiguses, rahandussektori järelevalves). Vähemalt peaks seda kohaldama juriidilistele isikutele.

Haldustrahv võiks olla korrakaitsealise haldusmenetluse kolmas sanktsioon asendustäitmise ja sunniraha kõrval. Kui sunniraha määramise eesmärgiks on sundimine, siis haldustrahvi eesmärgiks oleks mitte karistamine, vaid heidutamine, ärahooldamine, aineliselt mõõdetava kasu (konkurentsieelise) miinusesse pööramine – nii, nagu seda nõuab üldmääruse art. 83 lg 1. Seetõttu ei saaks teda ka karistusregistrisse kanda.

Haldusmenetlusseaduse põhimõtted, sh menetlusosalise arvamus ja vastuväidete ärakuulamise nõue, tagavad trahvitavale tema õiguste piisava kaitse. Seevastu haldusmenetluse vormivabadus, eesmärgipärasus ja elektroonilise asjaajamise võimaldamine tagavad oluliselt lihtsama, kiirema ja tõhusama reageerimise. See võimaldaks täita üldmääruse nõuet, et rikkumise eest trahvimine oleks igal üksikul juhul tõhus, proportsionaalne ja heidutav, kuid tagaks menetlusliku kaitse (art. 83 lg 1 ja 8).

Haldustrahvi kõrval jääb liikmesriigile võimalus kehtestada väär- ja kuriteokoosseise, eeskätt selliste rikkumiste korral, mille puhul üldmääruse art. 83 ei näe trahvimist ette.

Muuhulgas võib avaliku sektori asutuste osas pidada eelistatavaks lahenduseks andmekaitsealaste rikkumiste eest vastutavatele ametisikutele süüteookoosseisude kehtestamise (üldmääruse art. 83 lg 7).

### 3. Tööõiguslikud erinormid (kontseptsiooni ptk. 5.6)

Justiitsministeerium nõustus inspeksiooni ettepanekuga säilitada tänased IKS-i erinormid § 11 lg 2 (ajakirjanduslikul eesmärgil töötlemine), § 11 lg 6-7 (maksehäirete avaldamine), § 11 lg 8 (kaamerad avalikus kohas avalikustamise eesmärgil), § 14 lg 3 (turvakaamerad).

**Töösuhete** osas märgitakse inspeksiooni ettepanekuga nõustudes, et töösuhetes isikuandmete töötlemise osas uusi erinorme (millele viitab art. 88) vaja ei lähe ja et piisav on säilitada senine regulatsioon.

Senine regulatsioon koosneb lisaks IKS üldpõhimõtetele kahest Töölepinguseaduse normist:

- § 11 kohaselt ei või töölesoojalt küsida infot, mille suhtes tööandjal puudub õigustatud huvi,
- § 28 lg 2 p 11 kohaselt tööandja austab töötaja eraelu ega kontrolli töökohustuste täitmist viisil, mis riivab ta põhiõigusi.

Tunnistan, et mu senine seisukoht oli ebamõistlik. Need viidatud kaks sätet on üldmääruse kontekstis sisutühjad ja vajavad täiendamist:

- a) töötaja ja kolmandate isikute sõnumisaladus vajab kaitset, see on mh ka Eesti põhiseaduse nõue;
- b) tööandja õigus töödelda töötaja delikaatseid ehk eriliiki isikuandmeid – määruse art 9 (2) b sätestab, et „*isikuandmete eriliikide töötlemine on lubatud, kui see on vajalik seoses vastutava töötaja või andmesubjekti tööõigusest tulenevate kohustuste ja eriõigustega niivõrd, kuivõrd see on lubatud liikmesriigi õigusega, milles kehtestatakse asjakohased kaitsemeetmed andmesubjekti põhiõiguste ja huvide kaitseks*“. Seetõttu soovitan TLS-s täpsustada:

- kas ja mida võib tööandja nõuda kandideerimisprotsessis (vt [inspektsiooni töösuhetes isikuandmete töötlemise juhise](#) p 2.1.4 ja 2.1.5) – andmed haiguste kohta vs arstitõend, arstlikkuse kontrolli saatmine;
- kas ja mis tõendit on tööandjal õigus nõuda TLS § 38 ja 42 juhtudel;
- et tööandjal ei ole õigust nõuda lisaks töövõimetuslehele muid terviseandmeid arstilt ega haigekassalt;
- jooobeseisundi, sh narkojoobe (regulaar)kontrolliks ning jäädvustamiseks (st tõendamiseks) lubatud meetmed;
- muu kontrollimise käigus eriliiki isikuandmete töötlemine – nt isiklike asjade läbivaatus (ravimid käekotis), IT-vahendite monitooring;
- missuguse sisuga dokumenti võib tööandja nõuda puudega inimeselt puude tõendamiseks (vt [inspektsiooni juhise](#) p 3.2.5. viimane lõik)
- mida võib tööandja nõuda töölepingu ülesütlemisel TLS § 91 lg 3 alusel;
- karistusandmete töötlemine – mis vajab ka Justiitsministeeriumi hinnangul niikuinii ülevaatamist.

Senine regulatsioon töösuhetes delikaatsete isikuandmete töötlemise osas on piisav töötervishoiukontrolli ning tööõnnetuste uurimise ning rasedate eriõiguste osas.

## 4. Lapse nõusolek infoühiskonnateenuse kasutamise raames (kontseptsiooni ptk. 5.8)

Alates 13. eluaastast võiks laps ise anda nõusoleku infoühiskonnateenuste kasutamiseks, kuid see nõusolek ei tohiks olla absoluutne. Lapse seaduslikul esindajal peab jääma õigus nõusolek teatud tingimustel tühistada.

Kui lapse antud nõusolek ilmselgelt kahjustab lapse huve ja mõistlikult ei olegi võimalik eeldada, et selles vanuses laps sellest aru saaks, peab lapsevanemal olema võimalus oma lapse kaitseks välja astuda.

Näiteks võib tuua olukorra, kus keegi loob veebikeskkonna, mis kutsub üles lapsi endast siivutuid fotosid üles riputama. Isegi kui selline asi ei kvalifitseeru lapspornoks ega pedofiiliaks, peab

lapsevanemale jääma õigus selline lapse tegevus lõpetada. Seejuures ei piisa üksnes nõusoleku tagasivõtmise õiguse andmisest lapsevanemale, sest sel juhul jääks kuni nõusoleku tagasivõtmiseni tehtud toimingud kehtima.

Selline klausel ei oleks vastuolus üldmäärusega, sest üldmäärus annab liikmesriigile õiguse otsustada lapse nõusoleku andmise vanuse üle ja miski ei keela seda otsust piiritleda teatud lisatingimustega.

## 5. Erandid üldmäärusest (kontseptsiooni p 5.9)

Kontseptsioonis on toodud näidisloetelu sellest, millistes seadustes kavatsetakse üldmääruse kohaldamist piirata (lk 31) ning seejuures räägitakse maksuhalduri uurimispõhimõttest.

Kui allutada KorS-i järelevalvetegevus õiguskaitsevaldkonna andmekaitse direktiivile, siis ei saa maksuhalduri tegevuses ei saa olla üldmääruse järgseid eripiiranguid.

Inspeksioon peab väga vajalikuks Maksukorralduse seaduse KoRSiga kooskõlla viimist.

Erandid isiku õigustest tuleb kehtestada menetluste raames üldistena, mitte üksikute asutuste kaupa. Üldmääruse alusel erandid saab teha ainult siis, kui üldmäärus üldse kohaldub (mitte ei kohaldu direktiiv).

## 6. Muudatused avaliku sektori registrites (kontseptsiooni ptk. 5.10)

### 6.1. Andmetöötluse õiguslikud alused

Üldmääruse kohased õiguslikud alused andmetöötluseks:

*Art 6 (1) „e“: isikuandmeid võib töödelda, kui see on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötaja avaliku võimu teostamiseks. Selles punktis osutatud töötlemise õigus kehtestatakse liikmesriigi õigusega. Liikmesriigid võivad säilitada või kehtestada konkreetsemad sätted selle punkti alusel andmete töötlemiseks.*

*Art 9 (2) „g“: isikuandmete eriliike võib töödelda olulise avaliku huviga seotud põhjusel liikmesriigi õiguse alusel tingimusel, et /.../ ja on tagatud sobivad ja konkreetset meetmeid andmesubjekti põhiõiguste ja huvide kaitseks.*

Art 6 (1) „e“ tõlgendaksin nii, et töötlemise õigus ongi „kehtestatud liikmesriigi õigusega“, kui seaduses on avalik ülesanne kirjas või ilmneb seaduse eesmärgist konkreetse tegevuse (avaliku ülesande) vajalikkus. Pole vaja iga kord iga ülesande juurde kirjutada, et see tähendab ka õigust isikuandmeid töödelda.

Küll aga peaks kehtima jääma senine põhimõte, et eraelu olulist riivet kujutav andmetöötlus vajab seaduse tasandil täpsustamist. Avaliku ülesande tuletamine seaduse eesmärgist ei ole sel juhul piisav.

Art 9 (2) punktist „g“ tulenevalt jääb ka andmete eriliikide töötlemise osas nõue, et selliste andmete töötlemine avaliku ülesande käigus vajab täpsemat seadusandlikku sisustamist.

Mh täidab meie senine andmekogude õigusnormistik (nõue, et andmekogu asutatakse seaduse alusel, vt lähemalt [andmekogude juhendist](#)) nii eraelu olulise riive kui ka eriliiki isikuandmete töötlemise nõude seaduses täpsustamise eesmärki.

Olen seisukohal, et ei ole vaja tekitada erinormi, kuidas määruse art 6 (1) „e“ ja art 9 (2) „g“ mõista, vaid selgitavat juhust (nt [hea õigusloome ja normitehnika eeskirjas](#)) selle kohta, mida tuleb eelnõu koostamisel silmas pidada ja läbi mõelda (sh eelnõu väljatöötamiskavatsuses ja seletuskirjas). Samuti peaks eelnõusid kooskõlastamisel sellest aspektist hindama.

Avaliku sektori andmetöötluse aluste puhul tuleb lisaks üldmäärusele silmas pidada ka PS § 26 loetletud eraellu sekkumise aluseid – riik ega omavalitsus ei või igal eesmärgil eraelu riivavalt isikuandmeid töödelda, isegi kui eesmärk on hea. Eriti tuleb seda silmas pidada kõikvõimalike mugavusteenuste arendamisel (inimene ise pole teenuse, sh toetuse saamiseks soovi avaldanud) ja inimeste omaalgatuslikul teavitamisel (kursuste jms pakkumised).

## 6.2. Omavalitsuste andmekogud

Jäädes selle juurde, et eraelu oluline riive ja eriliiki isikuandmete töötlemine vajab täpsemaid eeskirju seaduse tasandil, soovitan muus osas andmekogude riigikeskse (vt AvTS § 43.1 ja 43.3) reeglistiku muuta omavalitsustele paindlikumaks.

Seadusandja on omavalitsustele andnud juhuslikke kohustusi andmekogude asutamiseks. Näiteks lemmikloomade ja kalmistute kohta peavad omavalitsused miskipärast asutama kohalikud andmekogud. Seevastu sotsiaalhoolekande ja lastekaitse alaste ülesannete täitmisel koguneva oluliselt tundlikuma teabe jaoks sellist kohustust pole – juhul, kui andmetöötlus toimub väljaspool riiklikke registreid.

Andmekogu legaaldefiniitsiooni võiks laiendada, andes omavalitsusele õiguse ise otsustada, kas ta asutab oma avaliku ülesande täitmiseks andmekogu või mitte. Sõltumata sellest, kas asutuse info on andmekogus või mitte, kehtivad sellele ikka ühesugused aluspõhimõtted (isikuandmete töötlemise reeglid, AK-teabe kaitstus, piiranguta teabele juurdepääsu tagamine jne).

Omavalitsuste vajadused on erinevad – Tallinna puhul on lemmikloomaregister mahukas andmekogu, mida on otstarbekas sidustada teiste andmekogudega (nt omanikuandmed rahvastikuregistriga), väikese valla puhul võib aga eraldi andmekogu asutamine olla ebaotstarbekas. Piltlikult öeldes – suure ja tundliku andmemassiivi jaoks võib olla kohane asutada andmekogu, keskmise jaoks piisab asutuse-sisesest infosüsteemist ning väikese andmekogumi jaoks on mõistlik piirduda Exceli tabeli või kaustikuga.

Kui seadusandja ei ole mingis konkreetses küsimuses omavalitsusele täpsemalt ette kirjutanud, võiks omavalitsusele (volikogule) endale jääda õigus otsustada andmekogu asutamise üle.



### 6.3. Avaliku sektori andmete riskasutus andmekogude põhimäärustes

Kui andmekogud on tänaseks valdavalt korrektselt seadusega asutatud, siis andmekogude vaheline riskasutus on praegu praktikas erineval tasemel reguleeritud.

Osades seadustes (täpsustusega määruses) on täpselt kirjas, kes, mis eesmärgil, mis andmeid ja mis andmekogust saadakse – nt Sotsiaalministeeriumi vastutusala seadused. Teistes on napilt kirjas vaid ülesanne ja andmekogu asutamise volitusnorm, muud ei midagi. Konkreetne andmevahetus reguleeritakse andmevahetuslepinguga (vt [andmekogude juhises](#) 4. ptk).

Õigusnorme ilmselt juurde pole vaja tekitada, sest AvTS § 43<sup>5</sup> lg 1 tegelikult nõuab, et andmekogu põhimääruses oleks toodud ka andmeandjad. Praktikas seda sageli ei täideta ning kirjutatakse põhimäärusesse tüüpiline lause, et „oma ülesannete täitmiseks on andmekogul õigus vahetada teiste andmekogudega andmeid üle x-tee“. Mõistlik oleks seda selgitada [hea õigusloome ja normitehnika eeskirjas](#).

### 6.4. Lausandmetöötlus korraaites

Kindlasti on vaja täiendada KoRSi andmekogude (rist)kasutuse osas, mis puudutab mass- ehk lausandmetöötlust. Selle kohta olen korduvalt tähelepanu juhtinud, sh inspeksiooni tänavuses aastaettekandes Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja õiguskantslerile.

Seejuures tuleks analüüsida, mida on silmas peetud direktiivi põhjenduspunktis 22 (kas see kohaldub igasugusele andmevahetusele, sh ka avaliku sektori sees, või ainult siis, kui avalik sektor küsib erasektorilt andmeid).

### 6.5. Andmetöötlus poliitikakujundamiseks

Samuti tuleks täpsustada ministeeriumide õigust riskasutada andmekogusid poliitika kujundamise eesmärgil tehtavate analüüside tarbeks. Need ei ole rangelt võttes teadusuuringud ega statistika.

Erinevalt muudest avalikest ülesannetest on ministeeriumide poliitika kujundamise ülesanne väga üldsõnaline. See on seni toonud kaasa olukorra, kus ministeeriumid teevad selliseid analüüse erineval moel – kes loob andmeaida, kes annab allasutusele korralduse, kes nimetab asja teadusuuringuks.

Edaspidi tuleks luua ühesugune korraldus ja kriteeriumid. Üks lahendusvõimalus on poliitikakujundamise uuringute suhtes rakendada sama menetlust kui teadusuuringute jaoks – et kui kasutatakse isikustatud andmeid, siis tuleb taotleda inspeksiooni luba. Seda toetab asjaolu, et osad ministeeriumide uuringud oma olemuselt ongi väga sarnased teadusuuringutele. Senisega võrreldes võiks rõhutada anonüümsust tagavate tehnoloogiate kasutamise nõuet.

### 6.6. „Andmejälgija“

Andmesubjekti teavitamise ja osaluse kohustuse täitmiseks avaliku sektori andmekogude riskasutuses võiks kaaluda „andmejälgija“ liidestuse kohustuslikuks muutmist AvTS §-S 43<sup>9</sup> riigi infosüsteemi kindlustava kohustusliku süsteemina (vajadusel üleminekutähtajaga, vähemalt riigi andmekogudele).

## 6.7. Andmekaitselisest mõjuhinnangust loobumine

Riigihalduse sisebürokratia vähendamiseks tuleks üldmääruse art. 35 lg 10 kohaselt andmekogu kooskõlastamine riigi infosüsteemi haldussüsteemis lugeda ühtlasi võrdväärseks andmekaitsealise mõjuhinnangu läbimisega.

## 7. Andmekaitse Inspeksiooni tegevus (kontseptsiooni p. 5.12)

### 7.1. Rakenduskulud

Peaaegu kõik EL andmekaitseasutused on uue andmekaitseõiguse rakendamiseks küsinud juurde raha ja koosseisu. Mulle teadaolevalt on siin vaid kaks erandit – Eesti ja Kreeka.

Samas ei ole ilmselt üheski riigis suudetud kõrge usaldusväärsusega välja arvutada töömahu erinevust tänase ja uue andmekaitseõiguse võrdluse põhjal.

Selge on, et uue andmekaitseõiguse rakendamise eel ja järel hüppab inspeksiooni töökoormus ajutiselt ülesse – eeskätt selgitus-teavitustööna. Koormusega toimetulekuks:

- a) vähendame ajutiselt omaalgatusliku järelevalvetöö mahtu. Pärast uue andmekaitseõiguse rakendamist saame oletuste asemele juba kindlama teadmise uue püsikoormuse mahust.  
RISK: kui 2018. a. põhjal ilmneb, et püsikoormus kasvab oluliselt, siis jääme eelarve planeerimisega ajanihkesse. 2019. a. eelarvet planeeritakse 2018. a. kevadel, selleks ajaks pole uus andmekaitseõigus veel rakendunudki;
- b) Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakond taotles inspeksioonile ajutiselt juurde 2 ametikohta.  
RISK: need ametikohad oleks kindlasti kergenduseks, kuid väljastpoolt Justiitsministeeriumi eelarvepeatükki neid tõenäoliselt ei saa; alternatiivina pakutud tõukefondide rahastus ei õigusta ennast kaasneva projekti halduse mahu ja lisatingimuste tõttu;
- c) panustame Registrate ja Infosüsteemide Keskuse kaudu inspeksiooni infosüsteemi uuendamisse, et vähendada käsitsitööd, automatiseerida protsesse. Kõige töömahukam uus ülesanne on rikkumisteadete käitlemine. Soovime ettevõtete-asutuste rikkumisteadete suunata võrgupõhisesse veafiltritega esitamiskanalisse ning esitatud teateid automatiseeritult skaleerida (millal vaja kiiresti sekkuda, millal jätame tähelepanu alla, millal võtame teadmiseks). Teine mahukas töövoog on andmekaitseametnike registreerimine.  
RISK 1: MKM lükkas taotluse kevadises rahastusvoorus tagasi, sügisene voor ei taga piisavat ettevalmistusaega.

RISK 2: Lisaks õigusloomeline risk – rakendusseadus peaks toetama inspeksioonile suunatud sissetulevate töövoogude võrgupõhisust;

- d) tegin [14.10.2016 ülevaates](#) ettepaneku konkretiseerida järelevalvesutuste infoturbelisi ülesandeid. Infoturbe on kõrge tööjõukulu tõttu kallis järelevalvevaldkond. Infoturbe-alane vastutus on Eestis kahe horisontaalse regulaatori ühisosa (Riigi Infosüsteemi Amet, Andmekaitse Inspeksioon). Samuti on see osa vertikaalsete ehk sektori-põhiste regulaatorite vastutusosalast (eeskätt Finantsinspeksioon, Tehnilise Järelevalve Amet, Terviseamet, Raviamet, Sotsiaalkindlustusamet). Inspeksiooni tänane infoturbe-võimekus on madal ja selle märgatav tõstmine kulukas. Ebatäpsed järelevalvepiirid infoturbe alal võivad kaasa tuua tegevuste ülekaetuse (mis tähendab ressursiraiskamist ja asjatut halduskoormust järelevalvatavatele) või alakaetuse (mis tähendab infoturberiskide ebapiisavat maandamist).

RISK: teised ametkonnad ei pruugi toetada järelevalvelise ühisosa täpsustamist pakutud kujul;

- e) menetlusõiguslikel valikutel on suur mõju inspeksiooni töökoormusele. Üldmäärus toob kaasa tänasest suurema vajaduse kaaluda sanktsioonina juriidiliste isikute trahvimist. Üldmääruses ettenähtud haldustrahvi ülevõtmine haldusmenetlusliku meetmena oleks töömahu mõttes kõige soodsam alternatiiv, mis koormab kõige vähem ka menetlusaluseid juriidilisi isikuid (eeldusel muidugi, et neil ei ole pahatahtlikku venitamishuvi).

RISK: haldustrahv eelistatakse jätta väärtemenetluseks ning ka juriidiliste isikute väärtetovastutuse tänane kohmakas reeglistik jääb muutmata.

Seega on inspeksioon uue andmekaitseõiguse rakendamiskulude hindamisel konservatiivne ja vastutustundlik. Kuid kirjeldatud riskid – mis ei ole meie kontrolli all – võivad oluliselt halvendada meie eelarvelist toimetulekut.

Euroopa Komisjoni algatatud e-privaaatsusmääruse ettepaneku rakendamine nõuab meilt lisategevusi ning seal me ei tule olemasoleva eelarvega enam toime. Kindel on aga see, et seda määrust ei jõuta andmekaitse üldmäärusega samaks ajaks (25.05.2018) jõustada.

## 7.2. Inspeksiooni uurimisvolitused

Kontseptsiooni p 5.12 eelviimases lõigus (lk 36) märgitakse, et inspeksioonile täiendavaid volitusi anda ei plaanita.

Juhin tähelepanu, et üldmääruse art 58 volitused annavad küll õiguse nõuda teavet (ja saada juurdepääs) vastutava/volitatud töötaja teabele, ruumidele jms, kuid ei sisalda teabe küsimise õigust kolmandatelt isikutelt.

Seega on jätkuvalt vajalik sätestada määruse rakendusseaduses norm, et milliseid KoRS erimeetmeid AKI kasutada saab riiklikus järelevalves. Ilma eriseaduse sätteta teatavasti KoRS erimeetmeid kasutada ei saa. Ja et VVS haldusjärelevalve normid kehtivad endiselt ka üldmääruse täitmisel.

Säilitada tuleks IKSis ettenähtud erimeede ehk päring sideettevõtjale.

### 7.3. Inspektsiooni toimingute vaidlustamine

Kaebuste vastuvõtmise kohustus tuleneb inspektsioonile edaspidi määruse art 57 (1) punktist „f“. Menetluse alustamata jätmisel ja menetluse lõpetamisel tugineb ka riigisisesele õigusele (HMS, KorS). Lisaks olemasolevaile sätetele soovitan rakenduseaduse koostamisel piirata kaebemenetlust inspektsiooni otsuste peale.

Praeguste seaduste ja kohtupraktika kohaselt on riikliku ja haldusjärelevalve menetlustes inspektsioon kahe tule vahel – ühelt poolt kaebaja ja teiselt poolt kaevatav. Emb-kumb võib alati edasi kaevata, sh ka menetluse alustamata jätmise või meetmeid mitte rakendava menetluse lõpetamise peale.

Praegu jätame menetlusi alustamata nt KorS § 4 lg 2 alusel (kui tegu on eraõigusliku vaidlusega, mis tuleks lahendada tsiviilkohtus). Võrdluseks – kui töövaidluskomisjon teeb eraõiguslikus vaidluses lahendi ja pooled sellega rahul ei ole, võivad nad pöörduda kohtusse, kuid sel juhul ei kaevata mitte töövaidluskomisjoni peale, vaid vaieldakse omavahel.

Ettekirjutuse ja muu haldussunni rakendamise vaidlustamine peab jääma samaks. Kuid piirata võiks menetlusse võtmata jätmise või menetluse lõpetamise (st lõpetamine ilma meetmeid rakendamata või kaebaja poolt mittesoovitud tegevusega) vaidlustamist.

Sellist lahendust mõeldi tegelikult juba Isikuandmete kaitse seaduse tegemisel, nagu ilmneb seletuskirjast.

Avaliku teabe seaduse asjades võiks piirata vaidlustamist sel viisil, et kui me vait ei rahulda, siis kohtusse kaevatakse teabevaldaja, mitte inspektsioon üksi või inspektsioon koos teabevaldajaga (praeguste menetlusnormide kohaselt saab inspektsiooni vaideotsuse kohtus vaidlustada koos teabevaldaja tegevusega). Inspektsioon võiks olla vajadusel menetlusse kaasatud kolmanda isikuna.

Kaebuse menetlusse võtmata jätmise ja menetluse lõpetamine on toimingud. Toimingu vaidlustamise piiramiseks tuleks üldmääruse rakenduseadusesse luua erinorm HMS-st ja HKMS-st. AvTSi vaideotsuste osas siis erinorm AvTSi.

### 7.4. Teenistusliku järelevalve piirid inspektsiooni üle

Teenistuslik järelevalve inspektsiooni üle ei peaks hõlmama lisaks riikliku järelevalve otsustele (nagu vabariigi Valitsuse seadus ka täna ette näeb) ka muud sisulist tegevust, sh haldusjärelevalvet ega juhiseloomet.

Arusaadavalt ei ole mul vastuväiteid teenistuslikule järelevalvele, mis puudutab inspektsiooni kui ametiasutuse töökorralduse õiguspärasust (eelarve- ja raamatupidamisnõuded, personalihaldus jne).

Viljar Peep,  
peadirektor

25.05.2017